

УДК 338.246.025.2.330.314.4

Гнилякевич І. З.,*аспірант кафедри аналітичної економії та міжнародної економіки
Львівського національного університету імені І. Франка*

ПРОБЛЕМИ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ ПРИРОДНИХ МОНОПОЛІЙ В УКРАЇНІ

У статті розглянуто проблеми регулювання та реформування ринків природних монополій. Особливу увагу приділено дослідженню особливостей механізму ціноутворення на підприємствах державних природних монополій в Україні.

Ключові слова: державне регулювання, ефективність, природна монополія, концесія.

The problems of adjusting and reformation of natural monopolies' markets are considered in the article. The special attention is paid to the research of features of mechanism of state natural monopoly's pricing in Ukraine.

Key words: government regulation, effectiveness, natural monopoly, concession.

Постановка проблеми. У сучасній економічній літературі активно обговорюються проблеми державного регулювання природних монополій в Україні. Вченими та державними інституціями вивчається і аналізується зарубіжний досвід та методики такого регулювання, що повинні сприяти ефективному реформуванню цих галузей із забезпеченням соціальної та економічної ефективності від діяльності природних монополістів.

Аналіз останніх досліджень та публікацій показує зростаючий інтерес науковців до проблем ефективності механізмів державного регулювання природних монополій в умовах української економіки. Процес регулювання, як і сама діяльність природних монополій викликає значне зацікавлення з боку великої кількості вчених та науковців, зокрема: В. Кіп Віскузі, Д. М. Вернона, Д. Е. Гарінгтона, А. Бутиркіна, Г. Філюка, Д. Бейна, В. Третьякової, І. Гольденберга, Ю. Кравченка, О. Костусева, А. Бутиркіна А. та інших.

Мета і завдання дослідження. Метою статті є, зокрема, оцін-

ка ефективності механізмів ціноутворення у сфері природних монополій України та дослідження можливостей застосування концесії, як інструменту регулювання і підвищення ефективності функціонування суб'єктів природних монополій в Україні.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до законодавства України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності", під регуляторною політикою розуміють – напрям державної політики, спрямований на вдосконалення правового регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, недопущення прийняття економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів, зменшення втручання держави у діяльність суб'єктів господарювання та усунення перешкод для розвитку господарської діяльності, що здійснюється в межах, у порядку та у спосіб, що встановлені Конституцією та законами України [1].

В економічній літературі регулювання визначається як накладання державою певних обмежень, які підтримуються загрозою застосування санкцій, на свободу вибору рішень окремих осіб чи організацій [7].

Під державним регулюванням слід розуміти – здійснення державою комплексних заходів щодо упорядкування, контролю, нагляду за відповідним ринком та його похідних для запобігання зловживанням і порушенням у цій сфері.

Теорія регулювання у своєму розвитку пройшла декілька етапів. Спершу була висунута гіпотеза про те, що регулюванню підлягають галузі, в яких спостерігається „неспроможність ринку”. Тоді ж виникла теорія, яку спершу називали теорією регулювання в інтересах суспільства, а останнім часом – нормативним аналізом. Значною мірою завдяки наявності емпіричних даних, які суперечили цій теорії, економісти й політологи розробили нову теорію – "теорію захоплення". В основі цієї теорії покладено ідею про те, що, незалежно від способу організації, регуляторний орган повинен регулювати певну галузь – тобто „захоплюється” цією галуззю. Як наслідок регулювання сприяє збільшенню прибутків галузі, а не суспільного добробуту. Третій етап еволюції ідей регулювання уособлює економічна теорія регулювання. На основі останньої можна сформулювати гіпотези, що підлягають перевірці і є логічними висновками, одержаними внаслідок низки припущень [7].

Виходячи з вищесказаного, економісти процес регулювання поділяють на три етапи:

- Законодавчий.
- Етап впровадження.
- Дерегуляції [10].

Перший і другий етап присутні в будь-якому регуляторному процесі, третій ж етап виконується не завжди.

Відповідно до Закону України „Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” регуляторний процес в Україні здійснюється:

- центральними органами виконавчої влади та їхніми територіальними органами;
- місцевими органами виконавчої влади;
- спеціально уповноваженими органами (регуляторними комісіями) [1].

В Указі Президента України „Про Концепцію вдосконалення державного регулювання природних монополій” від 27.09.2007 року зокрема зазначено, що метою регулювання діяльності на ринках природних монополій та суміжних ринках має стати забезпечення балансу інтересів споживачів, держави та вищеназваних суб’єктів господарювання, надійне забезпечення споживачів якісними товарами та послугами у необхідному обсязі та за економічно обґрунтованими цінами, а також забезпечення ефективного розвитку суб’єктів господарювання [3].

Впровадження ринкових відносин в Україні вимагає вдосконалення механізмів державного регулювання, зокрема розробку і впровадження нових методів управління природними монополіями, заміна форм власності суб’єктів природних монополій, зменшення адміністративного втручання в економічну діяльність підприємств природних монополістів тощо.

Діяльність природних монополій містить в собі не тільки соціальну складову, але і економічну. Тарифи на послуги природних монополістів суттєво впливають на ціноутворення практично в усій економіці країни.

Державне регулювання в інфраструктурних галузях повинно забезпечувати:

- економічно обґрунтований розмір тарифів на послуги (цінове регулювання);
- недискримінаційний доступ споживачів до послуг природних монополій (регулювання доступу);
- належний мінімальний рівень якості та безпеки послуг природних монополій (технічне регулювання або регулювання якості) [8].

На сьогодні питання регулювання діяльності суб’єктів господарювання, які виробляють (реалізують) товари на рин-

ку, що перебуває у стані природної монополії, та діяльності суб'єктів господарювання, що діють на суміжних ринках, визначено Конституцією України, Господарським кодексом України, Законами України “Про природні монополії”, “Про ціни і ціноутворення”, “Про захист економічної конкуренції”, “Про житлово-комунальні послуги”, “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про ліцензування певних видів господарської діяльності”, “Про телекомунікації”, “Про електроенергетику”, “Про теплопостачання”, “Про нафту і газ”, “Про поштовий зв'язок”, “Про місцеві державні адміністрації”, “Про управління об'єктами державної власності” та іншими нормативно-правовими актами.

Однак, незважаючи на значну кількість нормативно-правових актів, які регулюють діяльність суб'єктів у відповідних сферах діяльності, до цього часу так і не впроваджено модель регулювання, яка б повністю відповідала ідеології та принципам регулювання діяльності на ринках природних монополій та на суміжних ринках, закріплених у Законі України “Про природні монополії” [3].

Виходячи з усього вищесказаного, варто звернутися до світового досвіду вирішення цієї проблеми. Зокрема, на нашу думку впровадження і активне використання концесії при регулюванні діяльності природних монополій вирішить одне з важливих питань – розмежування функцій регулятора і виконавця в галузі. Мова йде про те, що державне регулювання державних та комунальних підприємств в умовах української економіки засвідчує свою неефективність, зокрема у сфері ціноутворення (формування тарифної політики). Часто приймаються політичні рішення, які не є спрямовані на одночасне досягнення ефективності діяльності цих підприємств та забезпечення соціальної ефективності.

Якщо говорити про ефективне ціноутворення в галузі природних монополій, зокрема централізованого водопостачання та водовідведення, де зокрема тарифи формується на основі Постанови Кабінету Міністрів України № 959 від 12 липня 2006 р. “Про затвердження порядку формування тарифів на послуги з централізованого водопостачання та водовідведення”. Більшість фахівців відзначають неефективність цього методу [4]. У матеріалах Державної контрольно-ревізійної служби Головного контрольно-ревізійного управління зазначено, що “практично на кожному підприємстві галузі житлово-комунального господарства, з одного боку, допускаються порушення, які збільшують собівартість наданих послуг, і відпо-

відно збитки, а з іншого – не використовують наявні можливості отримання доходів". Формування тарифів ґрунтується на основі методу регулювання через встановлення граничної рентабельності (норми прибутку) до задекларованого об'єктом регулювання рівня витрат – так званий метод регулювання "витрати плюс". В Україні базою до якої застосовують норму прибутку (рентабельність) є повна собівартість продукції.

Метод регулювання на основі ціноутворення "витрати плюс" не заохочує суб'єктів господарювання до економії ресурсів, що призводить до збереження наявної високої енергетичної складника у тарифах. Крім того, цей метод передбачає застосування працемісткого підходу до визначення індивідуального складу витрат кожного з достатньо численної групи суб'єктів господарювання. Поряд із цим, метод "витрати плюс" стимулює збільшення фінансових витрат (тобто витрат, пов'язаних із залученням позичкового капіталу) понад потрібний рівень [8].

Можливості природних монополій завищувати тарифи на свої послуги позбавляє ці підприємства стимулу зменшувати свої витрати шляхом модернізації виробництва, запровадження новітніх технологій, раціоналізації, і дає змогу враховувати неефективні витрати до собівартості послуг. Це зумовлює неефективність господарювання, що неминуче призводить до обмеження інноваційної діяльності, підвищення рівня зношеності основних засобів виробництва, зокрема мереж, за допомогою яких надаються послуги. Останнє є основною причиною зростання кількості аварій і, як наслідок, зниження якості послуг наданих суб'єктами природних монополій і подальшого зростання собівартості виробництва (зокрема за рахунок збільшення витрат на ліквідацію аварій).

У непоодиноких випадках суб'єкти природних монополій надають комунальні послуги незадовільної якості: через зношеність основних засобів, моральну застарілість техніки та технологій в галузі, внутрішнє засмічення трубопроводів тощо. Саме тому, на сучасному етапі, виникає необхідність визначення шляхів розв'язання цієї проблеми, одним з яких є запровадження концесії в практику господарювання соціальної інфраструктури України, що дасть змогу перекласти значні фінансові витрати пов'язані з модернізацією та переоснащенням підприємств природних монополістів на приватного інвестора. Ефективність цього методу державного регулювання засвідчує світова практика, зокрема у Франції система комунальних кон-

цесій існує із середини XIX століття [6] і діє до сьогодні. На концесійній системі побудоване усе французьке газопостачання й інші галузі комунального обслуговування, зокрема 80% муніципальних служб із водопостачання та 95% підприємств теплопостачання.

Приклади використання концесії в Україні теж є. Це стосується, перш за все, підприємств централізованого водо- та теплопостачання, зокрема на концесійній основі працюють: "Одесводоканал", "Кіровоградтепло" та "Теплоелектроцентрально", ТОВ "Артемівськенергія", ТОВ "Луганськвода" тощо. Детальніше хочемо зупинитися на розгляді питання доцільності передачі ОКП "Компанія "Луганськвода" в концесію ТОВ "Луганськвода" терміном на 25 років, оскільки серед науковців і політиків відбувається серйозна дискусія щодо правильності цього рішення. Одна з основних умов концесійного конкурсу – досвід роботи на території, де мешкає більше трьох мільйонів людей. Зазначеним договором передбачено вкладення концесіонером інвестицій у підприємство в розмірі 756,7 млн. грн., у тому числі 500,0 млн. грн. – протягом перших 5 років концесії (з них 30% – протягом перших двох років, а 70% – рівними частинами протягом наступних трьох років) та 256,7 млн. грн. – до 2032 року [9]. Відповідно до рішення Луганської обласної ради № 22/11 від 29 травня 2008 р. "Про затвердження тарифів на послуги з централізованого водопостачання та водовідведення" затверджено тарифи на послуги з централізованого водопостачання та водовідведення на рівні 3,90 грн. та 2,76 грн. відповідно [5].

Серед основних аргументів противників концесії, як альтернативи державного регулювання: звинувачення в корупційних схемах при передачі об'єктів природних монополій в концесію, тіньова приватизація, заробляння надприбутків за рахунок населення тощо.

На основі наведених даних, спробуємо оцінити рівень прибутковості концесійної оренди ТОВ "Луганськвода" (розрахунки проведено з елементами експертних оцінок). Зіставивши вартість проекту (розмір інвестицій) – 756,7 млн. грн. та прогнозований виторг підприємства (близько 5 млрд грн.) при незмінних тарифах на послуги (6,66 грн.) протягом усього періоду концесії – 25 років, можна стверджувати про прибутковість концесійного договору для концесіодержувача, і, на перший погляд, можливість одержання надприбутків від господарської діяльності. Варто також зазначити, що прибутковість цього проекту в подальшому буде залежати від багатьох чин-

ників, зокрема – змін у законодавстві у сфері ціноутворення та регулювання діяльності природних монополій України, стабільності економічної та політичної ситуації, рівня інфляції, ситуації на фінансовому ринку, як України, так і світу в цілому. Тому однозначно стверджувати чи спрогнозувати можливість отримання надприбутків, рівень рентабельності підприємства природного монополіста в умовах економіки України, на нашу думку, неможливо.

Щодо можливостей зростання/зменшення тарифів на послуги концесіонера, то тут варто розглядати два періоди. У першому періоді (1-5 років) діяльності концесіонера говорити про зниження тарифу на послуги, на нашу думку, неможливо. Це пов'язано, перш за все, із значними інвестиційними вкладеннями концесіонера в модернізацію об'єкта, ліквідацію аварійних ділянок виробництва, реорганізацією структури підприємства, оновлення основних фондів, впровадження нових технологій, спрямованих на енергозбереження, підвищення якості наданих послуг та ефективності роботи підприємства загалом.

Другий (від 6-го року діяльності), коли вже відбулася часткова, або повна модернізація основних фондів підприємства і в концесіонера є можливість отримувати прибутки від господарської діяльності. Саме на цьому етапі існує можливість зменшення тарифів за рахунок зниження собівартості послуг через раціональне використання ресурсів підприємства. Залишається невизначеними лише зовнішні чинники впливу на діяльність підприємства, зокрема – зростання цін на електроенергію, що складають значну частку у структурі тарифу, непередбачуваність політико-економічної та правової ситуації в Україні.

Для забезпечення та гарантування високого рівня суспільного добробуту від діяльності концесіонера необхідно удосконалювати нормативно-правове забезпечення в даній сфері. Зокрема прийняття, як Законів України "Про внесення доповнень до Закону України "Про концесії", "Про особливості передачі в оренду та концесію об'єктів централізованого водопостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній власності" та подальша розробка подібних нормативних актів у кожній з природно монопольних галузей, що можуть бути передані в концесію, дозволить уникнути спекуляцій навколо інфраструктурних об'єктів, а також їх тіньової приватизації.

Апелюючи до противників концесії, як одного із методів регулювання державних природних монополій, варто зазначити,

що механізм ціноутворення в цій сфері досить детально регламентований у законодавчому порядку. Зокрема Законом України "Про ціни і ціноутворення", Законом України "Про природні монополії", Законом України "Про житлово-комунальні послуги", Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні", Постановою Кабінету Міністрів України № 959 від 12 липня 2006 р. "Про затвердження порядку формування тарифів на послуги з централізованого водопостачання та водовідведення". Зокрема в Законі України "Про житлово-комунальні послуги" визначається порядок формування та затвердження цін/тарифів на житлово-комунальні послуги. У Законі зазначається, що виконавці/виробники здійснюють розрахунки економічно обґрунтованих витрат на виробництво житлово-комунальних послуг і подають їх на затвердження органам місцевого самоврядування у встановленому законодавством порядку. Органи місцевого самоврядування затверджують ціни/тарифи на житлово-комунальні послуги в розмірі економічно обґрунтованих витрат на їхнє виробництво [2].

До ускладнення ситуації щодо регулювання діяльності суб'єктів господарювання на відповідних ринках призводить також те, що сьогодні у низці сфер природних монополій відсутні органи державного регулювання, а певні регулюючі функції здійснюються органами виконавчої влади, в тому числі місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування.

Після внесення змін до Конституції України особливої актуальності набули питання уточнення ролі і місця регулюючих органів, забезпечення їхнього формування на професійній основі, незалежності у прийнятті рішень [3].

Нагальним також є питання застосування єдиного підходу до регулювання діяльності суб'єктів природних монополій, незалежно від сфери діяльності.

Висновки. Передачу підприємств природних монополій, які перебувають у державній власності, в концесію можна розглядати, як дієвий спосіб підвищення їхньої ефективності та забезпечення суспільного добробуту. Однак чинна в Україні законодавча та нормативно-правова база, що забезпечує концесійний процес потребує суттєвого вдосконалення. Доцільно нормативно регламентувати механізми передачі підприємств соціальної інфраструктури в концесію, в частині складання договорів та проведення аукціонів, а також визначити міру відповідальності концесіонерів за неякісно надані послуги. Привести у відповідність до сучасних умов господарювання дію-

чі тарифи на послуги природних монополістів. На державному рівні необхідно переглянути і вдосконалити механізм ціноутворення у сферах діяльності природних монополій. Продовжити роботу в напрямі створення комісій регулювання діяльності природно монопольних галузей економіки України. Нагальним є також питання завершення реформування структури органів державного регулювання ринків природних монополій. Правильне застосування концесійної форми управління природними монополіями із належною нормативно-правовою базою та державницькою позицією повинно сприяти модернізації природно монопольних галузей економіки України, а також виступити ще одним джерелом залучення інвестицій в економіку країни.

Література

1. Закон України „Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” від 11.09.2003р. – № 1160-IV. – Доступний з: <http://www.rada.gov.ua>
2. Законом України "Про житлово-комунальні послуги" від 24.06.2004 р. – №1675-IV. – Доступний з: <http://www.rada.gov.ua>
3. Указ Президента України „Про Концепцію вдосконалення державного регулювання природних монополій” від 27.09.2007– №921/2007. – Доступний з: <http://www.rada.gov.ua>
4. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку формування тарифів на послуги з централізованого водопостачання та водовідведення" від 12 липня 2006 р. – № 959 – Доступний з: <http://www.rada.gov.ua>
5. Рішення Луганської обласної ради "Про затвердження тарифів на послуги з централізованого водопостачання та водовідведення" від 29 травня 2008 р. – № 22/11 – Доступний з: <http://www.oblrada.lg.ua>
6. Варнавский В. Г. Концептуальные экономические и правовые основы концессионной деятельности – Доступно з: <http://www.igex.ru>
7. В.Кіп Віскузі, Джон М. Вернон, Джозеф Е. Гарінгтон(мол.) Економічна теорія регулювання та антимонопольна політика. Пер. з англ. – К.: Видавництво Основи, 2004. – С. 491.
8. Зелена книга “Вдосконалення системи тарифного регулювання природних монополій” – Доступно з: <http://www.icps.com.ua>
9. Оренда та концесія підприємств житлово-комунального господарства України: аналіз перших здобутків та прорахунків в регіонах – 24.07.2008. – Доступно з: <http://www.minjkg.gov.ua/index.php?id=888>
10. Посібник з економічного регулювання природних монополій. Міжнародний центр перспективних досліджень. – К., 2005. – Доступно з: <http://www.icps.com.ua>